

IUSLabor 4/2005

Mendicidad infantil: Ley sobre mendicidad y vagancia de los menores de diez y seis años de 23 de julio de 1903.

Dra. M. Jesús Espuny Tomás
Historia del Derecho y de las Instituciones
Universidad Autónoma de Barcelona

“La consellera Simó hace un llamamiento para que no se den limosnas en la calle y de ese modo no se fomente la mendicidad (...) La consellera denuncia la falsedad de los niños sordomudos que reclaman dinero para entidades inexistentes (...)”. La Vanguardia, 22 de septiembre de 2005.

“La acción gubernativa debe encaminarse a lo que dispone la Ley de 23 de julio de 1903 en relación a la vagancia de los menores explotados y abandonados que constantemente vemos viviendo en el arroyo, andrajosos, miserables, erráticos y atrépsicos. La infancia vagabunda e inconsciente, germen del vicio y la criminalidad, debe ser preferentemente atendida por las Autoridades locales, que se mostrarán parte, cuando el caso lo requiera, en la responsabilidad jurídica que recaiga sobre los padres e individuos de la familia, culpables de la negligencia y proceder del menor abandonado”. Real Orden de 8 de junio de 1912.

“Benestar pide al fiscal que retire la tutela a las familias de 25 niños rumanos de la calle”. La Vanguardia (22 de septiembre 2005).

La primera legislación del trabajo fija su atención en el niño o la niña obrero en la fábrica, el taller, la fundición o la mina: es el marco laboral propio de una etapa inicial que coincide con el liberalismo y la industrialización (Ley Benot, 1873). Sin embargo esta normativa primigenia regula también los trabajos peligrosos de los niños en los espectáculos públicos y se añade la explotación de los niños por sus padres, tutores o cuidadores que los utilizan como señuelo para atraer la caridad urbana (Ley de 1878 de trabajos peligrosos de los niños).

La Ley de 13 de marzo de 1900 de trabajo de las mujeres y de los niños recoge entre sus artículos el espíritu y el texto de la Ley de 1878 con referencia a los trabajos peligrosos de los niños pero deja al margen el tema de la explotación infantil por la mendicidad. La justificación a esta ausencia la encontramos en un proyecto de ley que se estaba discutiendo en la Comisión de Reformas Sociales (Proyecto de Ley de Eduardo Dato relativo a los niños dedicados habitualmente a la mendicidad) y que daría lugar a unas disposiciones sobre la protección a la infancia y represión de la mendicidad que se desarrollaran entre 1903 y 1912.

1. La Ley de 26 de julio de 1878 de trabajos peligrosos de los niños.

Los trabajos peligrosos a que se refería esta ley eran los de “equilibrio, fuerza, dislocación, valor o proeza física” de los profesionales del circo. Su objetivo era la prohibición o restricción de estas actividades a los menores de dieciséis años en el caso de que no fueran descendientes y en el caso de descendientes a los menores de doce años. Incluía también entre sus preceptos la prohibición de dedicar a los menores a la mendicidad o de entregarlos a otras personas para su explotación como mendigos. La Ley de 26 de julio de 1878, a pesar de su proximidad temporal, se diferencia totalmente de la Ley de 24 de julio de 1873, también conocida como Ley Benot, cuyo ámbito de aplicación era la fábrica, el taller, la fundición o la mina.

Se trataba más que de una ley laboral en el sentido estricto, en una norma para castigar los abusos de la patria potestad sobre los menores y de la posición patronal de explotación de trabajo de menores. Una doble actividad laboral calificada de peligrosa y que estaba directamente relacionada, por una parte, con la tipología propia de los espectáculos públicos de aquel momento y por la otra con la mendicidad o con la vagancia.

En el artículo 1, 4 de la Ley encontramos la regulación de un problema existente, la mendicidad:

“Los **ascendientes, tutores, maestros o encargados** , por cualquier título, de la guarda de un menor de diez y seis años que le **entreguen gratuitamente** a individuos que ejerzan las profesiones expresadas en el número segundo (acróbatas, gimnastas, funámbulos, buzos, domadores de fieras, toreros, directores de circo o otras análogas) o se consagren habitualmente a la vagancia o mendicidad. Si la entrega se verificase **mediante precio, recompensa o promesa**, la pena señalada se impondrá siempre en su grado máximo (...)”.

Los sujetos activos de esta relación son los ascendientes, pero se determina y se incluyen los tutores, maestros o encargados de la guarda legal del menor de dieciséis años. La entrega a los patronos – incluidos también en este concepto los “profesionales” de la vagancia o de la mendicidad-, puede ser gratuita o a cambio de precio, recompensa o promesa. La condena conlleva la pérdida temporal o perpetua de la patria potestad.

Esta Ley de trabajos peligrosos de los niños implica también en el delito penal a los inductores que convencen a los menores de dieciséis años a abandonar el domicilio familiar para seguir a los “acróbatas, gimnastas, funámbulos, buzos, domadores de

fieras, toreros, directores de circos u otras profesiones análogas” o a los habituales de la vagancia o de la mendicidad.

La inclusión de la mendicidad dentro de los trabajos peligrosos de los niños que contempla la Ley de 1878 se justifica por la explotación laboral directa, por parte del responsable del menor (padre, tutor, maestro o encargado), o indirecta (con contraprestación económica o sin ella) por la entrega a un habitual de la vagancia o de la mendicidad de los niños que ejercerán la mendicidad como si se tratara de un oficio.

2. La mendicidad en los informes de la Comisión de Reformas Sociales (1884-1886)

La creación por Real Decreto el 5 de diciembre de 1883 de la Comisión para el estudio de las cuestiones que interesan a la mejora o bienestar de las clases obreras tanto agrícolas como industriales y que afectan a las relaciones entre el capital y el trabajo supone el inicio de una etapa en que comienzan las primeras y más decisivas muestras de intervencionismo en las cuestiones sociales. Las Comisiones Provinciales y Locales de Reformas Sociales se organizan de acuerdo con la Real Orden de 28 de mayo de 1884 para abrir una amplia información oral y escrita sobre el estado y las necesidades de la clase trabajadora.

La única referencia a la mendicidad la encontramos en el grupo XXVII dedicado a la beneficencia con dos preguntas. La pregunta 182 se refiere a la beneficencia privada y en ella se incluye la mendicidad y la pregunta 183 a la pública. Las informaciones examinadas se limitan a señalar el desarrollo en cada localidad con las peculiaridades propias de cada zona.

3. El Proyecto de Ley de Eduardo Dato relativo a los niños dedicados habitualmente a la mendicidad

Eduardo Dato ocupaba desde 1899 la cartera de Gobernación. Había estudiado como político y como jurista los antagonismos entre capital y trabajo y quiso trasladar a la legislación española –desde su posición privilegiada en el partido conservador-, el fruto de sus estudios sobre cuestiones económicas y sociales.

El proyecto de Eduardo Dato sobre el trabajo de mujeres y niños se convierte en Ley del 13 de marzo de 1900. Incorpora una gran parte de las cuestiones, criterios y aspectos más polémicos de las propuestas anteriores y aporta también algunas novedades comunes a otros proyectos del mismo jurista. La prohibición del trabajo a niños menores de diez años que se extiende a los lugares insalubres y peligrosos para mujeres y niños, higiene en los talleres, separación de sexos en las fábricas e instrucción infantil.

Entre las novedades figura la creación de unas Juntas Provinciales y Locales de Reformas Sociales con importantes facultades de inspección y vigilancia que contará con la oposición reformista por considerarlas próximas a la patronal. También en esta Ley se desarrollan por primera vez los derechos de la mujer antes y después del parto y durante el período de lactancia. La Ley de 13 de marzo de 1900 se publica al día siguiente en la Gaceta de Madrid, y consta de diecisiete artículos. El 15 y 16 de noviembre de 1900 se publica el Reglamento de 13 de noviembre para la aplicación de la Ley. Su ámbito de aplicación se extiende a todos los centros industriales y comerciales, únicamente se exceptúan los trabajos agrícolas y en talleres familiares. Esta Ley estará vigente y no se deroga hasta la cláusula derogatoria de la Ley de contrato de trabajo de 1944 junto con otras disposiciones relacionadas con el trabajo de mujeres y niños.

Se reproduce la prohibición de la Ley de 1878 a los menores de dieciséis años de trabajos peligrosos en espectáculos públicos y se responsabiliza a los directores de las compañías y a los padres o tutores de acuerdo con las disposiciones penales recogidas en la anterior disposición. También en el Reglamento de 1900 se desarrollará ampliamente todo lo concerniente a los menores de dieciséis años en los espectáculos públicos. Ninguna alusión a la mendicidad que se recogía específicamente en la Ley de 1878 aparece en la Ley y en el Reglamento de 1900.

La justificación a esta ausencia la encontramos en un proyecto de ley que se estaba gestando y que daría lugar a unas disposiciones sobre la protección a la infancia y represión de la mendicidad que se desarrollaran entre 1903 y 1920.

Eduardo Dato pide a la Comisión de Reformas el 28 de octubre de 1899 un dictamen sobre otro Proyecto relativo a los niños dedicados habitualmente a la mendicidad o abandonados por sus padres, puesto que para el Ministro los problemas del niño no acaban con una regulación de las condiciones de trabajo, sino que era necesario legislar también sobre la explotación a que los someten algunos padres cuando los dedican a la mendicidad, así como los niños que son abandonados. Introduce medidas polémicas, como la supresión de la patria potestad y la responsabilidad del Estado para suplirla.

La Comisión de Reformas Sociales encarga a Vicente Santamaría de Paredes el informe de contestación. Distingue entre niños desamparados -sin padres ni tutores, y niños abandonados por éstos que desentendiéndose, los dejan vagar por las calles sin preocuparse por sus necesidades vitales mínimas (alimentación, vestido, vivienda). En el primer caso la solución pasa por la detención y el ingreso en un centro de corrección y educación a cargo del Estado; en el segundo caso afecta a la responsabilidad penal de los padres o tutores y al ejercicio de la patria potestad. La propuesta de Santamaría de

Paredes plantea una cuestión básica en relación a la pérdida o suspensión de la patria potestad para los padres o tutores reincidentes, prevista en el artículo 171 del Código Civil, que se defiende en el Proyecto de Eduardo Dato.

La Comisión de Reformas Sociales se inclina por la inhabilitación en el ejercicio de los derechos de guarda y custodia del menor más que por la pérdida o suspensión de la patria potestad. La Administración deberá hacerse cargo de los lugares benéficos para acoger y formar a estos niños abandonados y mendicantes.

4. Ley sobre mendicidad y vagancia de los menores de diez y seis años de 23 de julio de 1903

El Proyecto de Ley de Eduardo Dato se consolida con la promulgación de la disposición específica para evitar la mendicidad y la vagancia de los menores de diez y seis años. Se publica en la Gaceta de Madrid el 2 de agosto de 1903. Consta de ocho artículos.

El primer artículo recoge dos supuestos paralelos con idéntica penalización, multa de 5 a 50 pesetas y arresto subsidiario de uno a diez días. El primero se refiere a los **padres, tutores o guardadores** cuyos hijos o pupilos menores de diez y seis años que estén a su cargo fuesen detenidos **mendigando, vagando o pernoctando en paraje público**. El segundo supuesto trata de las **personas que se hagan acompañar** de menores de diez y seis años, **sean o no de su familia** con el objeto de **implorar la caridad pública**. Las responsabilidades que establece este artículo se harán efectivas por los Alcaldes o Gobernadores civiles, indistintamente.

El segundo artículo penaliza con multas de 50 a 125 pesetas y arresto de diez a treinta días dos aspectos distintos de la mendicidad con menores. En primer lugar se castiga a los **padres, tutores o guardadores** que **maltratasen** a sus hijos o pupilos menores de diez y seis años **para obligarles a mendigar o por no haber obtenido producto bastante de la mendicidad**. En segundo lugar a los padres, tutores o guardadores **que entreguen** sus hijos o pupilos menores de diez y seis años **a otras personas para mendigar**. Las responsabilidades que establece este artículo se harán efectivas por los Jueces Municipales.

El artículo tercero se refiere a la **entrega mediante precio, recompensa o promesa de pago** a otras personas para mendigar a los menores de diez y seis años. La pena es de arresto mayor y multa de 125 a 1250 pesetas e incluye también a los que con ellos hubieran concertado o procurado el pacto. Las responsabilidades que establece este artículo se harán efectivas por los Jueces de Instrucción y las Audiencias Provinciales.

El artículo cuarto contempla directamente la discutida cuestión de la patria potestad y la reincidencia que se diferencia entre la tercera vez en el caso de los artículos primero y segundo y la segunda vez en el supuesto del tercero (entrega mediante precio, recompensa o promesa de pago). La condena llevará consigo la suspensión del derecho de los padres o tutores a la guarda y educación de los menores y al ingreso de éstos en un establecimiento de Beneficencia donde serán guardados y educados. La suspensión durará dos años pudiendo cesar antes o prorrogarse por mayor tiempo si así lo determina el Tribunal que fuera competente para entender en los casos a que se refiere el artículo 171 del Código Civil, previo informe del Jefe del establecimiento donde estuviese el menor acerca del estado de su educación y con audiencia del Ministerio fiscal.

Si durante este tiempo cambiasen las condiciones de la representación legal del menor, podrá el propio Tribunal confiar su guarda y educación a las personas llamadas a esta representación, siempre que ofrezcan garantías bastantes de cumplir tales deberes. Las Autoridades gubernativas y judiciales encargadas del cumplimiento de esta Ley remitirán al Juzgado de primera instancia a quien corresponda los testimonios necesarios para hacer efectiva en su caso, la suspensión de la patria potestad.

El artículo quinto recoge todo el procedimiento previsto para la detención de los menores mendigos. La primera parte de la norma recoge la competencia de los agentes de la autoridad de **detener** a los menores de diez y seis años que **mendiguen, vaguen o pernecten** en paraje público solos o acompañados por personas mayores. Esta competencia se amplía a **cualquier persona que podrá detener** a los menores de diez y seis años que mendiguen en la vía pública, **siempre que los entregue inmediatamente a los agentes de la autoridad.**

Una vez detenidos, los menores de diez y seis años son conducidos a un local destinado al efecto, “donde estarán con la separación conveniente” -la separación, igual que en otras normas de esta época se refiere a una separación por sexos-, hasta que sean devueltos a sus padres, tutores o guardadores o trasladados a un establecimiento benéfico. La Autoridad gubernativa, previas las averiguaciones oportunas, acordará la corrección que estime conveniente y pondrá el hecho en conocimiento de la Autoridad judicial correspondiente si procede una responsabilidad posterior.

Los detenidos podrán ser entregados a sus padres o guardadores cuando éstos los reclamen y se comprometan a cumplir la responsabilidad en que hubiesen incurrido o presenten fiadores que ofrezcan la garantía suficiente.

Los padres y guardadores quedaran exentos de responsabilidad si demuestran satisfactoriamente que hicieron cuanto debieron y pudieron para evitar el acto que dio lugar a la detención del menor.

El artículo sexto se refiere a los niños abandonados y a los privados de la asistencia de sus padres por fallecimiento de éstos o por imposibilidad absoluta de mantenerlos o por aplicación de la suspensión de la patria potestad prevista en el artículo cuarto de esta Ley, serán sustentados y educados en los establecimientos de Beneficencia que existan en el Municipio o en la provincia de donde sean naturales, según las disposiciones de la legislación general del ramo y la práctica seguida en cada provincia respecto al asilo y educación de huérfanos y desamparados. Se abre la posibilidad de que los Ayuntamientos y las Diputaciones provinciales puedan concertarse con las Sociedades o instituciones particulares protectoras de la infancia, constituidas legalmente, para la prestación de este servicio, mediante una subvención o el abono de pensiones.

Acaba con el compromiso del Gobierno de dictar las reglas oportunas para el ejercicio de la acción protectora de los niños abandonados a fin de asegurar el cumplimiento de la Ley. La aparición de nuevas instituciones junto a esta normativa supondrá un tejido de organizaciones preventivas, benéficas y de control para erradicar la explotación infantil a través de la práctica de la mendicidad.